


УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2019.1.09>**ВІТАЛІЙ БОРИСОВИЧ ПЧЕЛІН,**

доктор юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ;
член редколегії журналу «Право і безпека»;

 <https://orcid.org/0000-0001-9540-9084>,

e-mail: pchelin@me.com

**ОРГАНИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ
ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Розглянуто правовий статус органів Національної поліції України як суб'єкта запобігання та протидії корупції. Обґрунтовано доцільність використання єдиної конструкції «суб'єкт запобігання та протидії корупції». З'ясовано, що поліція як такий суб'єкт реалізує свої повноваження як у внутрішньовідомчих відносинах, так і у зовнішніх. Описано авторське бачення сутності поліції України як суб'єкта запобігання та протидії корупції. Установлено недоліки правового регулювання правового статусу поліції як суб'єкта запобігання та протидії корупції та запропоновано шлях вирішення деяких із цих проблем.

Ключові слова: органи Національної поліції України, антикорупційна діяльність, запобігання та протидія корупції, суб'єкти запобігання та протидії корупції, правові засади запобігання та протидії корупції, поліція.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Одним із найбільш негативних явищ, що гальмує розвиток української державності, безпосередньо впливає майже на всі національні суспільні інституції, серед іншого на економічний розвиток нашої держави, є корупція. Щодня чуємо про те, що вона є одним із найнебезпечніших «захворювань», яке було діагностовано Україні як самим українським суспільством, так і міжнародною правовою спільнотою. Задля подолання цього негативного явища в нашій державі створено систему суб'єктів запобігання та протидії корупції, провідне місце серед яких посідають органи Національної поліції України (далі – поліція). Визначення ролі поліції як суб'єктів запобігання та протидії корупції в Україні, аналіз і систематизація основоположних напрямків її діяльності в цій сфері дозволить сформулювати пропозиції щодо підвищення якості нормативно-правової регламентації вказаних суспільних відносин, а також виявити недоліки, що трапляються під час реалізації повноважень поліції в окресленій сфері.

Стан дослідження проблеми

Проблемні аспекти функціонування суб'єктів запобігання та протидії корупції в Україні неодноразово були предметом наукових пошуків учених-правознавців. Так, у 2017 р. С. О. Шатрава захистив дисертацію на

здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за темою «Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України» [1]. Проте в цьому випадку вчений основну увагу приділив внутрішньому аспекту запобігання корупції в органах поліції. Поліція розглянута лише як суб'єкт запобігання корупції, аспекти її діяльності з протидії цьому негативному явищу майже не розглядалися. Окрім цього, серед учених, у працях яких досліджувалась проблематика діяльності суб'єктів запобігання та протидії корупції, слід назвати таких, як О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, В. В. Галуцько, О. П. Гетманець, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, В. О. Іванцов, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, М. В. Лошицький, Т. П. Мінка, О. М. Музичук, В. В. Сокурченко, А. А. Стародубцев та ін. Цими вченими було зроблено значний внесок як у напрямку вироблення теоретичної моделі діяльності суб'єктів запобігання та протидії корупції, так і для вдосконалення практичних аспектів діяльності вказаних суб'єктів. Однак особливості діяльності такого суб'єкта запобігання та протидії корупції як, поліція розглядалися або фрагментарно, в межах висвітлення більш широкої правової проблематики, або стосовно окремо взятого напрямку такої діяльності. Окрім цього, стрімке оновлення антикорупційного законодавства, а також законодавства, що

регламентує діяльність поліції в зазначеному напрямку, зумовлює необхідність перегляду існуючих підходів до розуміння окресленої проблематики.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення на підставі аналізу чинного національного законодавства, що регламентує діяльність із запобігання та протидії корупції, правового статусу органів поліції як суб'єкта цих правовідносин. Реалізація зазначеної мети передбачає необхідність виконання таких завдань: установлення сутності органів поліції як суб'єкта запобігання та протидії корупції, характеристика напрямків діяльності органів поліції як такого суб'єкта; виявлення недоліків нормативно-правової регламентації правового статусу органів поліції як суб'єкта запобігання та протидії корупції; визначення шляхів вирішення вказаних недоліків.

Наукова новизна дослідження

Удосконалено визначення сутності органів Національної поліції як суб'єкта запобігання та протидії корупції. Набула подальшого розвитку характеристика напрямків діяльності органів поліції як суб'єкта запобігання та протидії корупції. Уперше виявлено окремі недоліки нормативно-правової регламентації правового статусу органів поліції як суб'єкта запобігання та протидії корупції та визначено шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу

Установлення сутності дефініції «органи Національної поліції як суб'єкт запобігання та протидії корупції» зумовлює необхідність проаналізувати її основні змістовні складові. У першу чергу йдеться про таку категорію, як «суб'єкт». У правовій науці її використовують для позначення або «суб'єкта права», або «суб'єкта правовідносин». Різниця між цими категоріями полягає в тому, що перший є лише носієм прав та обов'язків, тоді як другий вже їх реалізовує, тобто є реальним учасником відповідних суспільних відносин. Зокрема, в теорії права загальноприйнятим є підхід, за яким суб'єкт правовідносин є учасником суспільних відносин, що виступає носієм юридичних прав та обов'язків [2, с. 338]. Тобто, коли ми говоримо про поліцію як про суб'єкта запобігання та протидії корупції, маємо на увазі, що органи поліції є реальними учасниками вказаних суспільних відносин, реалізують у їх межах наданні їм повноваження.

Наступний аспект, який потребує обґрунтування у світлі визначення сутності досліджуваної дефініції, – це використання конструкції «запобігання та протидія корупції». Так, аналіз фахових юридичних джерел свідчить, що вчені, визначаючи правовий статус того чи іншого суб'єкта антикорупційної діяльності, в більшості випадків позначають його або як «суб'єкта запобігання» [1; 3], або ж як «суб'єкта протидії» [4; 5]. Звичайно, можна знайти і випадки використання правильної, на наш погляд, конструкції «суб'єкти запобігання та протидії» [6]. Такий стан справ зумовлюється наявними підходами до використання зазначеної термінології самим законодавцем. Зокрема, коли був чинним Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р.¹, в його положеннях використовувалась конструкція «суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції» (ст. 5), що в принципі збіглося з його назвою та змістом. Чинний Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., хоча й містить у своїй назві лише «запобігання», активно оперує й категорією «протидія». При цьому в ст. 1 (визначення термінів) зазначеного нормативно-правового акта вказано, що поліція є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції². Може скластися враження, що сам законодавець не відрізняє терміни «запобігання» та «протидія», хоча подекуди й використовує їх разом (наприклад, є розділ IX «Інші механізми запобігання та протидії корупції»³). Цікаво, що коли вказаний нормативно-правовий акт мав статус законопроекту, у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на нього містилось зауваження щодо його назви. Зокрема, зазначалося, що вона не зовсім відповідає його змісту, оскільки через неї може скластись враження, що в законопроекті не регулюються питання протидії корупції та боротьби з нею, хоча насправді в ньому відображено всі питання протидії та боротьби з корупцією⁴.

¹ Про засади запобігання і протидії корупції: закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. (Втратив чинність 01.09.2016).

² Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII: ред. від 31.08.2018.

³ Там само.

⁴ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про запобігання корупції»: від 06.10.2014 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада

Однак, як бачимо, це зауваження залишилось без уваги.

Якщо проаналізувати положення національного законодавства, яке здійснює нормативно-правову регламентацію діяльності поліції, то також побачимо неоднозначне використання термінології. Так, ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. серед завдань поліції називає, зокрема, протидію злочинності¹. Виконання цього завдання цілком пов'язано і з протидією корупційним правопорушенням. Проте, на нашу думку, його сформульовано занадто вузько. Так, поліція, крім протидії злочинам, як відомо, протидіє і адміністративним правопорушенням, а також здійснює низку заходів, спрямованих на недопущення вчинення правопорушень, та усунування причин та умов, що сприяли їх учиненню, інакше кажучи, запобігає правопорушенням. Якщо ж проаналізувати діяльність поліції як центрального органу влади, тобто такого, який створено для виконання окремих функцій державної політики (ч. 1 ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р.²), варто розглянути Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. Так, серед повноважень поліції воно називає, зокрема, повноваження зі здійснення заходів щодо запобігання корупції в центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління³. У зазначеному вище нормативному приписі йдеться виключно про внутрішній аспект запобігання корупції, питання ж протидії цьому негативному явищу ігноруються.

Додатковим обґрунтуванням доцільності використання конструкції «суб'єкт запобігання та протидії корупції» може слугувати

України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52247&pf35401=314166> (дата звернення: 21.03.2019).

¹ Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : ред. від 01.01.2019.

² Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : ред. від 01.01.2019.

³ Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 : ред. від 04.01.2019.

семантичний аналіз її складових. Так, у сучасній українській мові слово «запобігання» тлумачать як дію зі значенням «запобігати», тобто не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане [7, с. 414]. У такому разі цілком слушною здається позиція А. Т. Комзюка, який зазначає, що «попередження» та «запобігання» – це синоніми, а «запобіжні заходи» можна назвати також попереджувальними або профілактичними [8, с. 44]. У свою чергу, сутність слова «протидія» визначають як дію, спрямовану проти іншої дії, таку, що перешкоджає їй [7]. Інакше кажучи, діяльність поліції із запобігання корупції спрямовано на недопущення настання цього негативного явища в майбутньому, а протидію – на здійснення реагування на корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Як перший, так і другий аспект можуть мати свій внутрішній і зовнішній прояв. Про внутрішній варто говорити в разі здійснення заходів із запобігання та протидії корупції серед органів і підрозділів власне поліції, а про зовнішній – в тому разі, коли йдеться про реалізацію поліцією повноважень щодо недопущення вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень, а також реагування на факти їх учинення.

Також слід зауважити, що такі категорії, як «запобігання», та «протидія» в контексті антикорупційної діяльності поліції розглядаються нами у взаємозв'язку. Це обумовлено тим, що, здійснюючи запобігання корупції, поліція одночасно й протидіє їй і навпаки. Так, наприклад, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про Національну поліцію» поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах⁴. У цьому випадку йдеться про протидію корупції, бо це стосується вже вчинених правопорушень. Однак, здійснюючи зазначені заходи, поліція одночасно й запобігає корупції, оскільки вживає заходів щодо інформаційного забезпечення антикорупційної діяльності та створює умови для підвищення її ефективності.

Окрім цього, кодифіковане законодавство наділило поліцію повноваженнями щодо реагування на факти вчинення корупційних та

⁴ Про Національну поліцію : закон України.

пов'язаних із корупцією правопорушень. Так, з аналізу ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (далі – КпАП України) випливає, що уповноважені посадові особи Національної поліції мають право складати протоколи про такі адміністративні правопорушення: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КпАП України), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КпАП України), порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КпАП України), порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КпАП України), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8 КпАП України), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КпАП України), порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2 КпАП України)¹. Як випливає з аналізу ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 р.², слідчі органів поліції здійснюють досудове розслідування таких кримінальних правопорушень, склади яких визначено в положеннях Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. (далі – КК України): викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 262 КК України), викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 308 КК України), викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 312 КК України), викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким

обладнанням (ст. 313 КК України), порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів шляхом зловживання особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 320 КК України), викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1 КК України), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України), підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3 КК України), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України)³. Здійснюючи діяльність із виявлення осіб, які вчинили зазначені вище правопорушення та вживаючи заходів, спрямованих на притягнення їх до відповідного виду юридичної відповідальності, поліція тим самим не лише протидіє корупції, а й запобігає її проявам. Адже відомим є факт, що однією з основних цілей притягнення особи до юридичної відповідальності є не лише застосування до неї заходів впливу несприятливого для неї характеру, а й попередження вчинення нових правопорушень.

Висновки

Отже, під органами Національної поліції як суб'єктом запобігання та протидії корупції слід розуміти органи (підрозділи, посадові особи), які відповідно до законодавства в межах своїх повноважень здійснюють низку спеціальних заходів, спрямованих на недопущення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень, реагування на факти вчинення таких правопорушень, а також притягнення винних у їх вчиненні осіб до відповідного виду юридичної відповідальності. Реалізація таких заходів може мати як внутрішній, так і зовнішній аспект. Правовий статус поліції як суб'єкта запобігання та протидії корупції слід уточнити на рівні національного законодавства, що визначає правові засади як антикорупційної діяльності, так і діяльності поліції взагалі. Зокрема, в положеннях Закону

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X : ред. від 07.02.2019.

² Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04.2012 № 4651-VI : ред. від 11.01.2019.

³ Кримінальний кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-III : ред. від 26.02.2019.

України «Про запобігання корупції» органи поліції треба визначити як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері запобігання та протидії корупції (ч. 1 ст. 1). У свою чергу, в положеннях Закону України «Про Національ-

ну поліцію» завдання поліції із протидії злочинності слід сформулювати більш широко як завдання із запобігання та протидії правопорушенням.

Список бібліографічних посилань

1. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 439 с.
2. Дашковська О. Р. Правові відносини // Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2011. Розділ 20. С. 334–350.
3. Корнієнко О. О. Правовий статус та гарантії діяльності громадськості як суб'єкта запобігання корупції. *Молодий вчений*. 2017. № 7 (47). С. 374–378. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/7/84.pdf> (дата звернення: 20.02.2019).
4. Шатрава С. О. Місце та особливості функціонування органів Національної поліції України в системі суб'єктів протидії корупції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 222–226.
5. Жуковська Л. Повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 11. С. 81–85.
6. Машлякевич Д. С. Система суб'єктів запобігання та протидії корупції. *Право.ua*. 2015. № 2. С. 94–101.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2009. С. 1173.
8. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

Надійшла до редколегії 22.03.2019

ПЧЕЛИН В. Б. ОРГАНЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

Рассмотрен правовой статус органов Национальной полиции Украины как субъекта предотвращения и противодействия коррупции. Обоснована целесообразность использования единой конструкции «субъект предотвращения и противодействия коррупции». Выяснено, что полиция как такой субъект реализует свои полномочия как во внутриведомственных отношениях, так и во внешних. Приведено авторское видение сущности полиции Украины как субъекта предотвращения и противодействия коррупции. Установлены отдельные недостатки правового регулирования правового статуса полиции как субъекта предотвращения и противодействия коррупции и предложены пути решения некоторых из них.

Ключевые слова: органы Национальной полиции Украины, антикоррупционная деятельность, предотвращение и противодействие коррупции, субъекты предотвращения и противодействия коррупции, правовые основы предотвращения и противодействия коррупции, полиция.

PCHELIN V. B. THE AGENCIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF PREVENTION AND COUNTERACTION TO CORRUPTION IN UKRAINE

The author of the article has studied the legal status of the agencies of the National Police of Ukraine as a subject of prevention and counteraction to corruption. On the basis of the analysis of the current Ukrainian legislation, as well as professional scientific sources, it has been established that the status of such a subject is defined either as “the subject of preventing corruption” or as “the subject of counteracting to corruption”, which does not quite accurately reflect the essence of the activities of the police in this direction. The author has carried out a comparison of legislation defining the legal principles for anti-corruption activities in general, as well as the principles of the police activity of Ukraine as a subject of prevention and counteraction to corruption in particular. As an example of the activities of the National Police of Ukraine as a subject of prevention and counteraction to corruption, the author has provided fundamental differences between the categories of “prevention of corruption” and “counteraction to corruption”.

The expediency of using a single legal structure “the subject of prevention and counteraction to corruption” has been substantiated. In this regard, it has been emphasized that the activities of the National Police of Ukraine on preventing and counteracting to corruption are the only, integral area of the implementation of its powers.

It has been clarified that the agencies of the National Police of Ukraine, acting as a subject of prevention and counteraction to corruption, realize their powers both in internal relations and externally. Due to the analysis of procedural legislation, the author has established the types of corrupt and corruption-related offenses, which should be addressed by the agencies of the National Police as a subject of prevention and counteraction to corruption. The author’s vision of the essence of the agencies of the National Police of Ukraine as a subject of prevention and counteraction to corruption has been presented.

The author has determined some shortcomings of the legal regulation of the legal status of the National Police agencies as a subject of prevention and counteraction to corruption. The ways of solving such shortcomings have been offered.

Key words: *agencies of the National Police of Ukraine, anti-corruption activities, prevention and counteraction to corruption, subjects of prevention and counteraction to corruption, legal principles of prevention and counteraction to corruption, police.*